Décembre 1894. N° 6. Première année.

REVUE GÉNÉRALE
DE
Droit International Public

DROIT DES GENS — HISTOIRE DIPLOMATIQUE
DROIT PÉNAL – DROIT FISCAL — DROIT ADMINISTRATIF

PUBLIÉE PAR

Antoine PILLET
PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL
A L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Paul FAUCHILLE
AVOCAT, DOCTEUR EN DROIT
LAURÉAT DE L'INSTITUT DE FRANCE

EXTRAIT

M. Morand — *Les origines de la neutralité perpétuelle.*

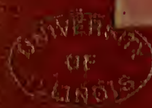
PARIS

A. PEDONE, Libraire-Editeur
13, rue Soufflot, 13.

A. ASHER et Cie
A Berlin.

BELINFANTE FRÈRES
A La Haye.

GEROLD et Cie
A Vienne.



LES ORIGINES
DE LA
NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

Par **M. MORAND**

CHARGÉ DE COURS A L'ÉCOLE DE DROIT D'ALGER.

Les États perpétuellement neutres n'ont pas la plénitude de la souveraineté. Souverain, en effet, un État agit comme bon lui semble ; il est libre de prospérer ou de consommer sa ruine, de faire la guerre ou de rester en paix, et, dans ses relations avec les autres États, maître de ne prendre conseil que de son intérêt ou de ses sympathies, il peut vis-à-vis de chacun tenir telle conduite qu'il lui plaît. Mais, neutralisé à perpétuité, l'État n'est pas le seul arbitre de ses destinées ; il n'a pas le droit de disposer à son gré de sa propre existence ; il ne doit rien faire qui soit susceptible de la compromettre, et toute guerre, qui n'est pas strictement défensive, lui est interdite ; de même qu'il n'est pas libre d'aller là où le poussent ses sympathies ou son intérêt ; il se doit également à tous, et sa politique extérieure doit s'inspirer d'un esprit de parfaite impartialité.

Aussi bien cette situation ne saurait-elle jamais être que celle d'un État d'importance secondaire. Etant donné l'effacement politique qui en est la conséquence et qui souvent constitue une déchéance véritable (1), la neutralité perpétuelle ne se conçoit qu'imposée par la force, — et dès lors un État fort et puissant, capable de faire respecter seul son indépendance, ne la supporterait pas, — ou bien sollicitée par un État faible, qui voit dans cet amoindrissement lui-même un moyen d'accroître sa sécurité menacée.

Au reste, sollicitée ou subie, acceptée par les grandes puissances ou imposée par elles, la neutralité perpétuelle n'a jamais qu'un but : assurer l'existence et l'indépendance d'un État, dont l'indépendance et l'existence intéressent tous les autres, parce que son absorption par l'un d'eux créerait à ce dernier une situation prépondérante, — et par là même contribuer au maintien de l'équilibre. A ce point de vue, l'on peut dire que les traités de neutralisation perpétuelle ne diffèrent pas des traités dits de garantie d'indépendance et d'intégrité territoriale ; ils tendent au même but. A d'autres égards, d'ailleurs, l'analogie est complète ; la

(1) Pillet, *Le droit de la guerre*, t. II, p. 311, note 2.

neutralité perpétuelle en effet est presque toujours une neutralité garantie ; elle implique alors garantie d'indépendance et d'intégrité territoriale, de sorte que, dans une assez large mesure, les rapports entre contractants établis par les traités de neutralisation perpétuelle et ceux qui découlent des traités de garantie d'indépendance et d'intégrité territoriale sont identiques (1). Obligation pour les contractants de s'abstenir de tout acte attentatoire à l'existence et à l'intégrité territoriale de l'un d'eux ; obligation d'intervenir dans les difficultés que ce dernier peut avoir avec des puissances tierces, et de lui fournir leur aide si sa sécurité vient à être menacée ; à l'inverse, droit pour ceux-là de s'ingérer dans les affaires intérieures ou extérieures de celui-ci, afin d'empêcher qu'il ne fasse rien qui puisse compromettre sa propre existence, — tout cela se retrouve dans les traités de garantie d'indépendance comme dans les traités de neutralisation perpétuelle.

Il ne faudrait cependant pas conclure de ces analogies à une parfaite assimilation entre la situation de l'État perpétuellement neutre et celle de l'État dont l'indépendance a été garantie. La neutralité perpétuelle en effet, indépendamment de ceux de ses effets qui se rattachent à la garantie dont elle a pu faire l'objet, en produit certains autres qui lui sont propres ; elle impose à l'État neutralisé toutes les obligations qui découleraient pour lui de la garantie d'indépendance, mais elle en ajoute aussi de nouvelles ; elle apporte en un mot des restrictions plus graves au droit de souveraineté de l'État, que ne le fait la simple garantie d'indépendance.

C'est ainsi que la garantie d'indépendance ne prive pas l'État garanti du droit de faire la guerre, alors que, pour l'État perpétuellement neutre, il ne peut jamais être question que d'une guerre défensive et dont le but serait d'assurer le respect du territoire neutralisé. La différence, à la vérité, est plus apparente que réelle ; car, outre que les traités peuvent obliger l'État, dont l'indépendance est garantie, à solliciter à l'occasion des litiges internationaux où il est partie la médiation de ses garants (2), ceux-ci ont toujours le droit de s'ingérer dans les conflits qui peuvent surgir, soit entre l'État garanti et l'un quelconque d'entre eux, soit entre cet État et une puissance tierce, — et cela, même avant que la sécurité du garanti se trouve compromise, ou sans qu'il soit nécessaire qu'un appel lui ait été adressé par ce dernier. Ils se trouvent ainsi à même de réfréner, s'ils le veulent, ses tentatives belliqueuses (3) ; si bien qu'en

(1) Milovanowitch, *Les traités de garantie au XIXe siècle*, p. 21.

(2) V. le traité du 30 mars 1856, art. 8.

(3) V. notamment l'intervention des grandes puissances dans le conflit gréco-turc en 1886.

fait le garanti n'est jamais libre de faire la guerre, il ne peut la faire qu'avec l'assentiment exprès ou tacite de ses garants.

Il est bon d'observer toutefois que, n'ayant pas renoncé au droit de faire la guerre, n'ayant pas dès lors à se préoccuper constamment de ne rien faire qui puisse l'exposer à une pareille éventualité, il n'est pas astreint à un rôle politique aussi modeste, aussi effacé que celui qui est imposé à l'État perpétuellement neutre. Il n'a pas le droit lui non plus d'aliéner son indépendance ; mais il n'est pas, dans ses relations extérieures, astreint à une impartialité aussi stricte, aussi rigoureuse ; et il est telles conventions qui lui sont accessibles, et qu'un État perpétuellement neutre ne saurait être autorisé à conclure (1). Il ne lui est pas enfin, comme à ce dernier, interdit de songer à toute extension de son influence au dehors, de convoiter un agrandissement de son territoire, de chercher à se créer un domaine colonial. La Grèce, par exemple, n'a jamais dissimulé ses prétentions sur certaines portions de l'Empire ottoman, et l'on n'a jamais soutenu que ces prétentions fussent incompatibles avec les clauses des traités qui garantissent son indépendance et son intégrité territoriale.

On a donc le droit de dire que si la neutralité perpétuelle et la garantie d'indépendance tendent au même but, elles constituent deux moyens différents de l'atteindre ; elles sont du reste à ce point de vue d'une inégale efficacité. La neutralité perpétuelle, par ce fait qu'elle impose à l'État neutralisé une plus grande réserve, une plus grande circonspection, restreint les chances de conflit mieux que ne le fait la garantie d'indépendance, et contribue par là même plus efficacement à assurer l'équilibre, ce qui est leur but commun. Elle ne saurait cependant pour ce motif lui être préférée d'une manière absolue. La garantie d'indépendance en effet laisse à l'État garanti une plus grande liberté d'allures ; elle respecte mieux ses susceptibilités ; elle constitue une déchéance moins grave, et tel État qui acceptera volontiers une telle garantie, refusera de se plier à une neutralisation perpétuelle. Et cela d'autant plus que la neutralisation, tout en restreignant davantage son indépendance, ne lui donnerait pas plus de sécurité ; l'État perpétuellement neutre en effet, comme celui dont l'indépendance a été simplement garantie, ne pouvant jamais compter, lorsqu'il est menacé, que sur la bonne foi et la bonne volonté des garants de sa neutralité.

(1) La Russie serait, paraît-il, en pourparlers avec la Grèce pour l'établissement dans un port grec d'une station navale, ou d'un dépôt de matériel (V. le *Temps* du 17 janvier 1894) ; un État perpétuellement neutre ne saurait, sans manquer à ses devoirs, conclure un arrangement de cette nature.

I

Quoiqu'il en soit, la neutralisation perpétuelle, par ce fait qu'elle est une mesure d'intérêt général, suppose que les États ont réussi déjà à se dégager de préoccupations exclusivement égoïstes, qu'un certain sentiment de solidarité s'est fait jour, et qu'ils comprennent qu'il est telles circonstances où il leur est possible, d'une façon détournée et par des concessions réciproques mieux que par une recherche directe, d'assurer la satisfaction de leurs intérêts particuliers. Elle implique donc un état de civilisation assez avancé ; aussi ne pouvait-elle être imaginée qu'à une époque relativement récente.

On date généralement de 1815 son apparition dans le droit public de l'Europe; la Confédération helvétique et la République de Cracovie seraient les premiers États qu'un traité eût neutralisés d'une façon permanente (1). Certains auteurs cependant sont d'avis que ce n'est pas aux plénipotentiaires de Vienne qu'il y a lieu d'attribuer le mérite de la conception première de cette institution : « Antérieurement, il y eut des projets qui ne furent pas réalisés et parmi lesquels nous ne citerons que celui de l'Empereur Léopold II, qui voulait neutraliser la Pologne pour la préserver du second partage. Le recez général de l'Empire germanique, publié à la suite du traité de Lunéville, le 25 février 1803, plaçait dans la neutralité perpétuelle les villes libres et immédiates : Augsbourg, Lubeck, Nuremberg, Francfort, Brême et Hambourg » (2).

S'agissait-il là d'une neutralité perpétuelle véritable ? Nous ne le pensons pas. En ce qui concerne la Pologne, voici vraisemblablement les faits auxquels on entend faire allusion. Léopold II, inquiet de l'accroissement de la puissance prussienne, pressentant d'autre part un nouveau démembrement de la Pologne et craignant que ce démembrement ne fût plus avantageux pour la Prusse que pour l'Autriche, résolut d'empêcher un nouveau partage. Dans ce but, il soumit à l'Impératrice Catherine II un projet tendant à la transformation, au profit de l'Électeur de Saxe, de la République polonaise en une monarchie héréditaire ; puis il signa avec la Prusse le 25 juillet 1791 un traité, dans lequel il réussit à faire insérer un article secret concernant les affaires de Pologne. Cet article était ainsi conçu : «... Les intérêts et la tranquillité des puissances voisines de la Pologne rendant infiniment désirable qu'il s'établisse entre elles un concert propre à éloigner toute jalousie ou appréhension de prépondérance, les Cours de Vienne et de Berlin conviendront, et

(1) V. notamment Payen, *La neutralisation de la Suisse,* dans les *Annales de l'École libre des sciences politiques*, t. VII (1892), p. 639.
(2) Milovanowitch, *Les traités de garantie au* XIXe *siècle*, p. 25.

inviteront la Cour de Russie de convenir avec elles, qu'elles n'entreprendront rien pour altérer l'intégrité et le maintien de la libre constitution de la Pologne, qu'elles ne chercheront jamais à placer un prince de leur maison sur le trône de Pologne ni par le mariage de la Princesse infante, ni dans le cas d'une nouvelle élection, et n'emploieront point leur influence pour déterminer le choix de la République dans l'un ou l'autre cas en faveur d'un prince hors d'un concert mutuel entre elles » (1). Est-ce dans cet article secret du traité du 25 juillet 1791 qu'on a voulu voir un projet de neutralisation de la Pologne ? Il nous paraît, quant à nous, bien difficile de n'y pas voir simplement un projet de garantie en commun par les puissances voisines de la Pologne, de sa constitution politique et de son indépendance. Or autre chose, on le sait, est la garantie d'indépendance, autre chose la neutralisation perpétuelle.

Quant au recez général de l'Empire adopté par la Diète germanique le 25 février 1803, il avait pour objet de procéder à la réorganisation territoriale de l'Allemagne, que les traités de Campo-Formio et de Lunéville avaient provoquée. Ces traités donnaient à la France tous les territoires situés sur la rive gauche du Rhin, et l'article 7 du traité de Lunéville, conformément aux décisions antérieures du Congrès de Rastadt, stipulait que les princes héréditaires dépouillés par cette annexion recevraient des indemnités en Allemagne ; de semblables dédommagements devaient être accordés à deux archiducs d'Autriche pour la perte des Duchés de Toscane et de Modène, ainsi qu'à la Maison d'Orange-Nassau pour la perte du Stathoudérat en Hollande ; toutes ces indemnités devaient être procurées par la sécularisation de biens ecclésiastiques. La Diète de l'Empire confia le règlement de ces indemnités à une Commission spéciale ; mais les retards que celle-ci apporta à l'accomplissement de sa mission provoquèrent sous forme de médiation l'intervention de la France et de la Russie. Le 3 juin 1802, MM. de Talleyrand et de Morcoff arrêtèrent un projet de règlement qui, légèrement modifié par la suite, fut adopté successivement par la Commission spéciale et la Diète de l'Empire, et est devenu le recez général du 25 février 1803.

Or une disposition de ce recez a trait au Collège des villes libres d'Allemagne (2). Ce Collège devait demeurer à l'avenir composé des villes libres

(1) G. F. de Martens, *Recueil des principaux traités d'alliance, etc.*, t. V, p. 238. Ce traité du 25 juillet 1791 fut communiqué en avril 1792 à Catherine II, qui refusa d'y accéder. Au reste, les engagements qu'y avait contractés la Prusse ne l'empêchèrent pas de procéder peu de temps après de concert avec la Russie à un nouveau démembrement de la Pologne. — V. en outre F. de Martens, *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, t. II, p. 196.

(2) Bien qu'en principe il n'eût pas été question de la suppression des villes libres, et qu'il eut été convenu que les indemnités à allouer aux princes dépossédés seraient prises

et impériales d'Augsbourg, Lubeck, Nuremberg, Francfort, Brême et Hambourg. De plus, et c'est là le point important, ces villes auraient été placées dans un état de neutralité permanente.

A supposer que cela fut exact, cette neutralité perpétuelle eût présenté un caractère tout particulier. Bien que le recez de 1803 fût en fait l'œuvre commune de la France et de la Russie, et qu'il n'eût été adopté par la Diète de Ratisbonne que sous la pression de ces deux États, il n'en est pas moins vrai qu'en droit ce recez était l'œuvre unilatérale des représentants du Saint-Empire, et qu'il n'était à ce point de vue qu'un acte d'administration intérieure, ne pouvant dès lors avoir d'efficacité que dans les relations réciproques des membres du corps germanique. Perpétuellement neutres à l'égard des États composant le Saint-Empire, les villes libres ne pouvaient se prévaloir de leur neutralité à l'encontre des puissances tierces.

Mais, à dire vrai, le recez créait à ces villes une situation toute différente de celle dans laquelle se trouvent aujourd'hui placés le Luxembourg, la Belgique ou la Suisse par rapport aux États qui ont reconnu leur neutralité. Il les autorisait simplement, bien qu'elles continuassent à faire partie du corps germanique, à rester en dehors des hostilités dans lesquelles le Saint-Empire pourrait être engagé à l'avenir. « .... Il devra être avisé, disposait le projet de règlement élaboré par la France et la Russie, au moyen de pourvoir à ce que, dans les guerres futures où l'Empire pourrait intervenir, lesdites villes ne soient tenues d'y prendre aucune part, et que leur neutralité soit assurée par l'Empire autant qu'elle serait reconnue par les autres puissances belligérantes » (1). En conséquence, le paragraphe 27 du recez de 1803 stipulait que les villes impériales seraient « franches à perpétuité de toute contribution militaire ordinaire et extraordinaire, et, dans toutes les questions de paix ou de guerre, dispensées pleinement et nécessairement de tout concours aux votes de l'Empire » (2). Exonération de toute participation aux charges militaires de l'Empire, sous la seule réserve de l'obligation de ne pas permettre de recrutement militaire sur leur territoire au profit d'États autres que ceux de l'Empire, voilà en somme ce à quoi se réduisait cette neutralité perpétuelle des villes libres de l'Allemagne, que le recez du 25 février 1803 laissait subsister. Elle était établie dans leur intérêt exclusif, et, loin de leur imposer vis-à-vis des autres États de l'Empire les obligations parti-

uniquement sur les biens ecclésiastiques, cependant un certain nombre d'entre elles furent médiatisées.

(1) F. de Martens, *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, t. II, p. 396.

(2) De Garden, *Histoire générale des traités de paix*, t. VII, p. 369.

culières dont sont tenus les États perpétuellement neutres à l'égard de ceux qui ont reconnu leur neutralité, elle venait au contraire élargir à leur profit les liens qui les unissaient au reste du corps germanique. Cette neutralité n'avait donc avec la neutralité perpétuelle de commun que le nom.

II

Et cependant la déclaration de Vienne du 20 mars 1815, relative aux affaires de la Confédération helvétique, n'est point le premier acte international où se rencontre une clause de neutralisation perpétuelle, car le traité de paix conclu à Amiens le 27 mars 1802 entre l'Angleterre d'une part, la France et ses alliés de l'autre, renfermait déjà une disposition de ce genre. L'article 10 de ce traité restitue en effet à l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem Malte et ses dépendances, et proclame leur neutralité permanente (1).

Mais rien de pareil, à notre connaissance du moins, dans les traités antérieurs à celui d'Amiens ; il semble donc que ce soit à ce dernier que se rattache l'origine de la neutralité perpétuelle. On ne peut d'ailleurs dire ici, comme à propos de la neutralisation de la Suisse, qu'il y a eu là simplement transformation d'un état de fait en un état de droit (2), puisque jusqu'au jour où Malte a cessé d'appartenir à l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem, elle s'est trouvée en guerre perpétuelle avec les Infidèles. Aussi n'est-il pas sans intérêt de rechercher comment les négociateurs de la paix d'Amiens ont été conduits à réaliser une semblable innovation.

Lorsqu'au mois de mars 1801 s'engagèrent à Londres les pourparlers qui devaient aboutir le 1er octobre suivant à la signature des préliminaires de paix entre la Grande-Bretagne et la France, Malte était au pouvoir des Anglais : la garnison française, qui l'occupait depuis le mois de juin 1798, avait capitulé le 5 septembre 1800. Placée au centre de la Méditerranée, possédant une rade susceptible de donner asile à de nombreux vaisseaux, hérissée de fortifications considérables, elle constituait une position stratégique des plus importantes, à la possession exclusive de laquelle la France et l'Angleterre attachaient un égal intérêt. Aussi de toutes les difficultés à la solution desquelles se trouvait subordonné le rétablissement de la paix, la fixation du sort de Malte fut-elle l'une de celles sur lesquelles l'accord se fit le plus péniblement.

(1) V. l'art. 10, alin. 1er et 7, dans de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. I, p. 486 et 487 ; G. F. de Martens, *Recueil des principaux traités d'alliance, etc.*, t. VII, p. 409.

(2) V. Payen, *La neutralisation de la Suisse*, dans les *Annales de l'École libre des sciences politiques*, t. VII (1892), p. 619.

Au cours de la guerre qui allait prendre fin, la Grande-Bretagne et la France avaient réalisé de nombreuses conquêtes ; on eut dès lors à se préoccuper de ce qu'il adviendrait de ces conquêtes, et de la mesure dans laquelle chacun des belligérants serait autorisé à conserver les siennes. Divers systèmes de concessions et de compensations furent imaginés de part et d'autre ; mais, dès le début des négociations, il fut évident qu'à l'égard de Malte il n'y aurait pas de transaction possible et qu'aucune des parties ne consentirait à en laisser à l'autre la possession. Les bases d'arrangement proposées ayant été jugées inacceptables, les choses traînèrent en longueur, les négociations furent interrompues puis reprises, et l'on finit par s'entendre sur la question de Malte elle-même. Dans une note remise le 23 juillet 1801 à lord Hawkesbury (1), l'agent du gouvernement français à Londres, M. Otto, ayant entre autres propositions formulé celle de la restitution de Malte à l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem, le ministre anglais répondit que Sa Majesté britannique était prête à entrer dans des explications ultérieures relativement à Malte, et désirait sérieusement « de concerter les moyens de faire pour cette île un arrangement qui la rende indépendante de la Grande-Bretagne et de la France » (2). On avait compris qu'il n'y avait qu'un moyen de concilier sur ce point les prétentions contradictoires de la France et de l'Angleterre, c'était de décider que l'île et ses dépendances n'appartiendraient ni à l'une ni à l'autre de ces puissances.

Toutes difficultés à ce point de vue ne se trouvaient cependant pas écartées. La remise de Malte à l'Ordre de Saint-Jean ne donnait en effet au gouvernement anglais qu'une demi-satisfaction, car elle n'assurait pas d'une façon suffisamment complète à son gré l'indépendance de l'île. « Sa Majesté fait un trop grand sacrifice en renonçant à Malte, observa lord Hawkesbury, pour ne pas prendre toutes les précautions en son pouvoir pour empêcher que cette possession importante ne se trouve sous l'influence éventuelle du gouvernement français » (3). En conséquence il proposa que la Russie fût invitée à prendre part aux arrangements concernant Malte, et à envoyer dans l'île une garnison. M. Otto en ayant référé à son gouvernement, celui-ci se montra peu disposé à entrer dans les vues de la Grande-Bretagne : « Comment, écrivait M. de Talleyrand à M. Otto le 24 fructidor an IX (4), peut-on d'ailleurs subordonner en quelque façon le rétablissement de la paix entre la France et l'Angleterre à

(1) Pièces officielles relatives aux préliminaires de Londres et au traité d'Amiens, Paris, de l'Imprimerie de la République, an XI, p. 71.

(2) Pièces officielles relatives aux préliminaires de Londres et au traité d'Amiens, p. 75.

(3) Pièces officielles relatives aux préliminaires de Londres et au traité d'Amiens, p. 85.

(4) Pièces officielles relatives aux préliminaires de Londres et au traité d'Amiens, p. 93.

une condition qui se trouverait dépendre d'une puissance tierce ? Le plus convenable serait incontestablement de stipuler la restitution pure et simple de l'île de Malte à l'Ordre de Saint-Jean, sans garantie, sans protection étrangère. S'il faut absolument une garantie et que celle de la Russie soit admise, cette garantie ne doit entraîner aucune occupation militaire, et aucune autre protection que celle qui résulte du traité même, ainsi que cela a toujours lieu dans le système politique de l'Europe... ». Mais le 22 septembre 1801, lord Hawkesbury ayant déclaré que l'Angleterre n'évacuerait Malte que si son indépendance était assurée, et que le seul moyen d'assurer cette indépendance était de placer l'île « sous la garantie ou protection de quelque puissance en état de la maintenir » (1), M. Otto, ne voulant point retarder indéfiniment la signature des préliminaires de paix, céda sur ce dernier point ; tout ce qu'il put obtenir, c'est qu'on réservât aux négociateurs du traité définitif la désignation de la puissance appelée à fournir sa garantie. La disposition suivante fut alors insérée dans l'article des préliminaires relatif à Malte : « Pour assurer l'indépendance absolue de cette île de l'une ou de l'autre des parties contractantes, elle sera mise sous la garantie et la protection d'une puissance tierce, qui sera désignée par le traité définitif » (2).

La mission des négociateurs d'Amiens se trouvait par là même très nettement délimitée ; elle n'avait d'autre objet, semble-t-il, que le choix de l'État dont l'on solliciterait pour Malte la garantie et la protection ; tout au plus pouvait-il être en dehors de là question de préciser les conséquences de la garantie et de la protection stipulées ; mais le principe même de cette garantie et de cette protection ne pouvait évidemment être remis en discussion par l'une des parties. C'est en ce sens du reste qu'avaient été rédigées les premières instructions adressées par M. de Talleyrand au représentant de la France à Amiens, Joseph Bonaparte : « Si le négociateur anglais, y était-il dit, insiste pour qu'elle (la garantie) soit définie, on ne peut pas s'y refuser ; mais s'il demande qu'elle soit dévolue à la Russie, il paraît utile de faire sentir que la Russie a trop peu de rapports avec le commerce et la navigation de la Méditerranée pour être ainsi appelée à y exercer un droit de garantie et de protection. Si on propose la Cour de Vienne, il conviendra encore de l'écarter, et il faudra s'attacher à obtenir que cette garantie soit admise de la part des Cours de Madrid et de Naples ; celle de Naples paraît encore la préférable : cette espèce d'ancienne suzeraineté qui existe de la part du Roi des Deux-Siciles sur l'île de Malte, jointe aux avantages de la proximité,

(1) Pièces officielles relatives aux préliminaires de Londres et au traité d'Amiens, p. 96.
(2) V. article 4 des préliminaires de paix signés à Londres le 1er octobre 1801, dans de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. I, p. 464.

doit décider la question dans ce sens, et c'est ainsi que l'article sera proposé de notre part » (1). Seulement le plénipotentiaire anglais, lord Cornwallis, ne voulut point accepter la garantie du Roi de Naples ; les États de ce dernier se trouvant sous la main de la France, cette garantie lui paraissait illusoire (2) ; il insista pour que la Russie fût choisie comme puissance garante, et aussi pour qu' « on spécifiât la protection en établissant à Malte une garnison étrangère considérable » (3) ; l'Angleterre acceptait du reste que cette garnison fût composée de troupes napolitaines (4). Or le gouvernement français ne voulait pas entendre parler de l'établissement à Malte d'une garnison étrangère ; il s'obstinait en outre à écarter la garantie de la Cour de Russie : « Mettez un soin principal, écrivait M. de Talleyrand à Joseph Bonaparte le 12 décembre 1801, à faire que cette île soit évacuée par les Anglais, et ne soit pas remise à la garde des Russes » (5). — En présence de prétentions aussi arrêtées et aussi contradictoires, il sembla au gouvernement français qu'on ne pouvait, sans rendre tout accord irréalisable, continuer à s'en tenir aux stipulations des préliminaires de Londres, et que le mieux était de chercher par ailleurs une base de conciliation ; c'est ainsi que le plénipotentiaire français reçut mission de communiquer au représentant de la Grande-Bretagne un projet d'arrangement, d'où la garantie et la protection admises par les préliminaires se trouvaient exclues.

Le moyen de concilier tous les intérêts, le gouvernement français croyait en effet l'avoir trouvé dans la démolition des fortifications de Malte, et sa transformation en un lazaret ouvert à toutes les nations du monde. L'île perdait ainsi son importance stratégique ; le séjour des troupes napolitaines y devenait inutile (6), la garantie n'avait plus de raison d'être (7), et pour toutes les puissances il ne devait résulter de là « que des avantages et aucun inconvénient politique » (8). Dans la Conférence qui se tint le 31 décembre 1801, des ouvertures furent faites en ce sens par Joseph Bonaparte à lord Cornwallis, qui déclara vouloir en référer sur ce point à son gouvernement. La réponse de celui-ci fut que la proposition étant contraire au texte des préliminaires, elle ne

(1) Du Casse, *Histoire des négociations diplomatiques relatives aux traités de Morfontaine, de Lunéville et d'Amiens*, t. III, p. 14.

(2) Joseph Bonaparte à Talleyrand, 29 décembre 1801, dans du Casse, *op. cit.*, p. 89.

(3) Pièces officielles relatives aux préliminaires de Londres et au traité d'Amiens, p. 106.

(4) V. le projet de traité présenté par le gouvernement anglais, dans du Casse, *op. cit.*, p. 367.

(5) Talleyrand à Joseph Bonaparte, 12 décembre 1801, dans du Casse, *op. cit.*, p. 47.

(6) M. Hauterive à Joseph Bonaparte, 26 décembre 1801, dans du Casse, *op. cit.*, p. 75.

(7) Talleyrand à Joseph Bonaparte, 31 décembre 1801, dans du Casse, *op. cit.*, p. 100.

(8) Protocole de la Conférence du 31 décembre 1801, dans du Casse, *op. cit.*, p. 109.

pouvait être adoptée (1). En réalité, le gouvernement anglais considérait qu'étant donnée la force naturelle du rocher sur lequel étaient construites les fortifications de Malte, leur démolition ne constituait qu'une garantie insuffisante (2).

Ainsi mis en demeure d'en revenir aux préliminaires de Londres, Joseph Bonaparte, dans la Conférence qui se tint le lendemain même, 13 janvier 1802, formula de nouvelles propositions conformément aux Instructions qui lui avaient été adressées le 31 décembre 1801 (3). Dès cette époque en effet le gouvernement français, auquel il avait fait prévoir le refus de la Grande-Bretagne de consentir à la démolition des fortifications de Malte (4), s'était préoccupé de trouver une autre combinaison. Sentant cette fois qu'il ne pourrait éviter ni la garantie ni la protection, il ne chercha plus qu'à en atténuer les conséquences ; il s'efforça notamment, par l'adjonction de propositions accessoires, de désarmer les défiances du Cabinet anglais, de lui donner une sécurité équivalente à celle qu'il attendait de l'occupation de Malte par une puissance tierce, et de l'amener de cette façon à se départir de ses exigences sur ce dernier point. Cette tentative de transaction eut du reste plus de succès que les précédentes, car l'arrangement proposé par le gouvernement français fut agréé dans ses grandes lignes par lord Cornwallis, et si la France dut consentir à l'établissement à Malte de troupes étrangères, elle obtint cependant de la Grande-Bretagne de sérieuses concessions à ce point de vue.

Voici ce en quoi se résumait le nouveau projet présenté par Joseph Bonaparte : Malte serait placée sous la protection et la suzeraineté du Roi de Naples ; mais cela n'impliquerait nullement au profit de ce dernier le droit d'occuper l'île militairement. Celle-ci serait remise aux troupes de l'Ordre de Saint-Jean, et ce n'est qu'au cas où ces troupes seraient insuffisantes, que d'autres pourraient leur être adjointes ; chacune des puissances appelées à garantir l'indépendance de Malte fournirait alors 200 hommes, que l'Ordre solderait, et dont les officiers seraient directement nommés par le Grand-Maître. Quant à la garantie, on l'attribuerait, non pas à la Russie seulement, mais à toutes les grandes puissances intéressées au maintien de l'Ordre, savoir la France, l'Angleterre, la Russie, l'Espagne, l'Autriche et la Prusse ; cette garantie simultanée serait « plus importante et plus convenable » (5), et se trouverait ainsi mieux en harmo-

(1) Protocole de la Conférence du 12 janvier 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 149.
(2) Otto à Talleyrand, 6 janvier 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 132.
(3) M. Hauterive à Joseph Bonaparte, 31 décembre 1801, dans du Casse, *op. cit.*
(4) Joseph Bonaparte à Talleyrand, 29 décembre 1801, dans du Casse, *op. cit.*, p. 89.
(5) Conférence du 4 février 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 217.

nie avec l'esprit des préliminaires. Enfin le plénipotentiaire français terminait en suggérant cette idée, que la France et l'Angleterre pourraient se concerter avec les autres puissances pour que, même en temps de guerre, l'île fût respectée par toutes les nations armées ; une fois cet engagement pris par les principales puissances de l'Europe, il deviendrait facile aux Chevaliers de Saint-Jean de se charger seuls de la défense de Malte (1).

De ces diverses propositions, nous ne retiendrons pour le moment que la dernière. Reprise par lord Cornwallis dans les termes suivants : « les ports de Malte seront en tout temps neutres, et cette neutralité sera conservée nonobstant les hostilités quelconques dans lesquelles les puissances susmentionnées peuvent se trouver engagées » (2), elle a passé dans l'article 10, 7° du traité définitif ainsi conçu : « La neutralité permanente de l'Ordre et de l'île de Malte avec ses dépendances est proclamée ».

Telles sont brièvement résumées les négociations qui ont abouti à la neutralisation perpétuelle de Malte. L'idée qui s'en dégage peut, croyons-nous, être formulée de la manière suivante : cette neutralisation est née des efforts tentés par le gouvernement français pour assurer l'indépendance de Malte plus efficacement que ne l'aurait fait la simple garantie fournie par une ou plusieurs puissances tierces et dont ne se contentait pas l'Angleterre, sans qu'il fût nécessaire cependant de recourir à une occupation militaire étrangère, à laquelle la France était tout à fait opposée.

La neutralisation de Malte modifiait profondément le caractère de l'ordre de Saint-Jean de Jérusalem ; elle le privait à l'avenir du droit de faire la guerre. Une seule réserve, provoquée par une observation du plénipotentiaire français, avait été faite à ce point de vue ; elle concernait les Régences barbaresques. Lord Cornwallis ayant demandé que l'Ordre de Saint-Jean abolît le principe d'une guerre perpétuelle contre les Infidèles (3), Joseph Bonaparte objecta que cette proposition, bien qu'elle fût conforme « aux notions les plus saines », se heurterait vraisemblablement à l'opposition des États possédant des langues à Malte, « à moins que la réciproque ne fût établie de la part des Barbaresques » (4). De là une clause insérée dans l'article 10, 9° de la paix d'Amiens, et réservant à l'égard des puissances barbaresques l'application du traité, « jusqu'à ce que, par le moyen d'un arrangement que procureront les parties contractantes, le système d'hostilités, qui subsiste entre lesdits

(1) Talleyrand à Joseph Bonaparte, 16 janvier 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 159.
(2) Conférence du 13 janvier 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 153.
(3) Conférence du 13 janvier 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 153.
(4) Conférence du 18 janvier 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 162.

États barbaresques, l'Ordre de Saint-Jean et les puissances possédant des langues ou concourant à leur composition, ait cessé ».

Si l'Ordre de Saint-Jean perdait en principe le droit de faire la guerre, il ne lui était pas interdit d'avoir des troupes ; on lui imposait au contraire l'obligation d'entretenir une force « suffisante pour servir de garnison dans l'île et ses dépendances », et le traité d'Amiens en déterminait sinon le chiffre, du moins le mode de recrutement. En outre deux mille Napolitains devaient être envoyés à Malte, et y demeurer un an à compter de l'évacuation par l'Angleterre ; cette occupation pouvait se prolonger si, à l'expiration du délai fixé, l'Ordre n'avait pas encore levé un corps de troupes jugé suffisant par les puissances garantes (art. 10, 5° et 12°). — Que l'Ordre dût se mettre en mesure de faire respecter lui-même son indépendance, il n'y avait là rien que de très naturel, car c'est chose que sont toujours en droit d'exiger d'un État perpétuellement neutre les puissances garantes de sa neutralité. Quant à l'établissement temporaire d'une garnison étrangère à Malte, auquel la Grande-Bretagne attachait une si grande importance, il n'avait plus sa raison d'être depuis que l'on était tombé d'accord pour neutraliser l'île et la placer sous la garantie de toutes les grandes puissances d'Europe. Au reste, le gouvernement français n'avait pas manqué d'en faire la remarque : la neutralité une fois reconnue, la protection de six puissances européennes lui étant assurée, il n'était plus d'ennemis extérieurs contre lesquels Malte eut à se défendre ; dans de telles circonstances à quoi bon une garnison étrangère (1) ? Mais lord Cornwallis avait prétexté de périls intérieurs ; à l'entendre, les Chevaliers de Saint-Jean étaient détestés de la population maltaise au point qu'il eut été dérisoire de leur proposer de rentrer dans l'île, sans le soutien de troupes fournies par une puissance tierce (2). Joseph Bonaparte avait alors émis une proposition mieux appropriée certainement à la situation nouvelle de l'île ; il avait demandé que cette garnison étrangère, à laquelle serait confiée provisoirement la garde de Malte, fût composée d'un corps de mille Suisses placé sous l'autorité directe du Grand-Maître (3). Mais sur ce point, comme sur le principe même de l'occupation militaire, le pléni-

(1) Talleyrand à Joseph Bonaparte, 16 janvier 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 159. V. aussi Conférence du 19 février 1802, *eod. loc.*, p. 264.

(2) Joseph Bonaparte à Talleyrand, 2 et 12 février 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 201 et 226.

(3) Conférence du 19 février 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 264. — Il arriva fréquemment, au cours des deux derniers siècles, que des belligérants s'entendirent pour que certaines portions de leurs territoires fussent considérées comme neutres pendant toute la durée des hostilités ; on les faisait alors occuper par des régiments suisses qui pour la circonstance étaient neutralisés. V. Lameire, *De la neutralité de la Haute-Savoie*, p. 30.

potentiaire français ne put triompher complètement des exigences britanniques ; il obtint seulement que l'on limitât à deux mille hommes l'effectif des troupes napolitaines, et que l'on réduisît de trois à une année la durée de leur séjour dans l'île.

Aux termes de l'article 10, 8° du traité définitif, les ports de Malte étaient ouverts au commerce et à la navigation de toutes les nations (les États barbaresques exceptés), qui y payeraient des droits égaux et modérés. Cette disposition, à supposer toutefois que telle ait été la pensée des négociateurs d'Amiens, ne saurait être, dans l'état actuel des idées, considérée comme se rattachant dans son intégralité à la neutralisation de Malte. Il n'est pas douteux en effet qu'un État perpétuellement neutre ne soit tenu d'observer vis-à-vis de ceux qui ont reconnu sa neutralité une impartialité complète ; il ne peut favoriser les uns au détriment des autres, fermer par exemple ses ports à ceux-ci pour les ouvrir à ceux-là ; mais ce devoir d'impartialité ne va pas jusqu'à obliger l'État perpétuellement neutre à avoir pour tous un régime douanier uniforme, et à soumettre les marchandises étrangères importées chez lui au payements de droits égaux, sans distinction de provenance.

Enfin la neutralité permanente de Malte était, comme l'est aujourd'hui celle de la Suisse ou de la Belgique, une neutralité garantie. Les puissances appelées à fournir leur garantie étaient la France, la Grande-Bretagne, l'Autriche, l'Espagne, la Russie et la Prusse (art. 10, 6° et 13°).

III

Ces différentes puissances, portait l'article 10, 13°, « seront invitées à accéder aux présentes stipulations ». L'Autriche fut la seule à donner sans difficultés ni réserves l'accession sollicitée d'elle par le gouvernement français (1). Quant à la Russie, elle opposa tout d'abord une fin de non recevoir absolue, puis se ravisa et se déclara prête à donner sa garantie, pourvu que la Grande-Bretagne et la France consentissent à modifier le traité définitif sur un certain nombre de points (2). Elle demanda notamment que les droits de suzeraineté du Roi de Naples sur Malte fussent formellement reconnus. De cette suzeraineté du Roi de Naples il avait été déjà question au cours des négociations d'Amiens ; Joseph Bonaparte en avait même spontanément proposé le rétablissement (3). Mais le gouvernement français avait en quelque sorte désavoué son représentant ; il n'avait que de la répugnance pour une institution qui, par

(1) V. dans de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. I, p. 590, l'acte d'accession de l'Autriche en date du 19 août 1802.

(2) De Garden, *op. cit.*, t. VII, p. 41.

(3) Conférence du 13 janvier 1802.

ses origines, se rattachait au régime féodal (1), et dont le principal résultat eut été de faire du Grand-Maître de l'Ordre un sujet du Roi de Naples (2), et il obtint qu'il ne fût point fait mention de cette suzeraineté dans le traité définitif. Au reste, tout en demandant que le Roi de Naples fût restitué dans ses droits sur Malte tels qu'ils existaient avant la guerre, la Cour de Russie avait soin de préciser qu'il ne devait en résulter aucun changement dans la situation internationale de l'île, et que celle-ci resterait neutre, nonobstant les hostilités dans lesquelles le Royaume des Deux-Siciles pourrait être engagé. De même encore la Russie aurait voulu que l'effectif de la garnison napolitaine ne fût point fixé *a priori*, mais déterminé d'un commun accord par le Roi de Naples, l'Angleterre et la France, et que ces deux dernières puissances se chargeassent de l'entretien total de ces troupes pendant la durée de leur séjour dans l'île.

Le gouvernement prussien ayant déclaré, par l'intermédiaire de son ministre à Paris, qu'il adhérait aux propositions de la Russie, le gouvernement français, désireux d'en finir et voulant hâter l'évacuation de Malte par les Anglais, accepta les modifications proposées. Mais la Grande-Bretagne ne fit pas preuve de la même bonne volonté ; elle prétexta tout d'abord de l'attitude de la Russie, puis des difficultés que rencontrait la désignation par le Pape du Grand-Maître de l'Ordre (3), pour différer l'accomplissement de ses engagements, et la rupture de la paix d'Amiens se produisit que les troupes anglaises occupaient encore l'île, que du reste elles ne devaient plus quitter (4).

Tel fut le sort des dispositions du traité d'Amiens relatives à Malte ; elles n'ont point reçu d'exécution. Cette première tentative de neutralisation perpétuelle n'a donc pas abouti ; aussi ne faut-il pas s'étonner du peu d'importance que l'on semble y avoir attaché à l'époque, ni de la rapidité avec laquelle le souvenir s'en est effacé. Il nous a paru cependant qu'il pouvait y avoir quelque intérêt à la signaler.

(1) Talleyrand à Joseph Bonaparte, 18 février 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 258.

(2) Talleyrand à Joseph Bonaparte, 16 janvier 1802, dans du Casse, *op. cit.*, p. 159.

(3) La France et l'Angleterre avaient consenti, une fois le traité signé, à ce que le Grand-Maître fût choisi par le Pape parmi les candidats désignés par les Prieurés de l'Ordre, contrairement aux dispositions de l'article 10, 1° de la paix d'Amiens, qui conférait aux Chevaliers de Saint-Jean l'élection du Grand-Maître.

(4) V. article 7 du traité de Paris du 30 mai 1814, dans de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. II, p. 418.

Extrait de la *Revue générale de Droit international public*, 1894).

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne). 15-17, passage Verdeau, Paris.



A. PEDONE, Editeur, 13, rue Soufflot, PARIS

REVUE GÉNÉRALE DE Droit International Public

DROIT DES GENS — HISTOIRE DIPLOMATIQUE
DROIT PÉNAL — DROIT FISCAL — DROIT ADMINISTRATIF

(FONDÉE PAR MM. A. PILLET ET P. FAUCHILLE)

PUBLIÉE PAR

Paul FAUCHILLE
AVOCAT, DOCTEUR EN DROIT
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

(Récompensée par l'Institut de France, 1904. Fondation Drouyn de Lhuys.)
Académie des Sciences morales et politiques

La **Revue générale de Droit international public** paraît tous les deux mois, depuis le 1er février 1894. — Elle contient : 1° des études approfondies sur les matières diverses du droit international public ; 2° des chroniques très étendues sur les faits internationaux les plus récents ; 3° des documents internationaux et diplomatiques.

La **Revue générale de Droit international public**, fondée en 1894, a obtenu un légitime succès auprès du public et du monde savant. Elle répondait donc à un véritable besoin. — Elle a pour but, au point de vue théorique, de poser des principes qui puissent servir de base à un droit international juste et équitable. Au point de vue pratique, elle se propose de signaler, en les appréciant et en les signalant, les faits qu'engendre l'activité incessante des différents peuples.

La **Revue**, exclusivement internationale, est dégagée de toute tendance préconçue. Ses collaborateurs appartiennent aux pays les plus divers. Les internationalistes de la France et de l'Etranger lui ont donné, sans compter, leur précieux concours.

L'Institut de France (ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES) a voulu récompenser les efforts de cette **Revue**, en lui décernant, en 1904, le prix de la Fondation Drouyn de Lhuys.

ABONNEMENT : **20** FRANCS PAR AN. — ÉTRANGER, **21** FR. **50**
La livraison séparée : **4** francs.
La collection des **11 années publiées** : net **200** fr. (*franco de port*).

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).